

TARTU ÜLIKOOL  
Sotsiaalteaduste valdkond  
Ühiskonnateaduste instituut  
Infokorralduse õppekava

Aivi Rootalu

Teabe käitlemine pärast juurdepääsupiirangu kehtivusaja lõppemist

Lõputöö

Juhendaja: Halliki Harro-Loit, *PhD*

Kaitsmisele lubatud .....

Tartu 2016

# SISUKORD

KASUTATUD LÜHENDID .....	3
SISSEJUHATUS .....	4
1. INFOVABADUS JA TEABELE JUURDEPÄÄSU VÕIMALDAMINE.....	7
1.1. Infovabadus.....	7
1.2. Õigus informatsioonile .....	8
1.3. Juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks teave .....	11
1.4. Dokumendile säilitustähtaja määramine .....	13
2. VALIM JA UURIMISMEETODID.....	17
3. KÜSIMUSTIKU ANALÜÜSI TULEMUSED.....	19
3.1. Ülevaade küsitluses osalenutest.....	19
3.2. Avaliku teabe seaduse eesmärgi tõlgendamine .....	20
3.3. Dokumendile säilitustähtaja määramise peamised põhimõtted .....	22
3.4. Teabe töötlemine juurdepääsupiirangu möödumisel .....	27
4. TULEMUSTE VÕRDLUS .....	29
4.1. Avaliku teabe seadus ja dokumendihaldus .....	29
4.2. Avaliku teabe seadus ja dokumendile säilitustähtaja määramine .....	29
4.3. Avaliku teabe seadus ja teabe töötlemine juurdepääsupiirangu kehtivuse lõppemisel ..	30
5. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD .....	32
KOKKUVÕTE .....	35
SUMMARY .....	37
KASUTATUD KIRJANDUS .....	39
LISA	
Dokumentide loetelu koostamine – küsimustik.....	41

## KASUTATUD LÜHENDID

AK – juurdepääsupiirang asutusesiseseks kasutamiseks

AvTS – avaliku teabe seadus

HTM – Haridus- ja Teadusministeerium

JuM – Justiitsministeerium

KaM – Kaitseministeerium

MaM – Maaeluministeerium

MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

PS – põhiseadus

RA – Rahvusaariiv

## SISSEJUHATUS

Põhiseaduse § 44 lg 2 sätestab riigi- ja kohaliku omavalituse asutuste kohustuse anda isiku nõudmisel informatsiooni oma tegevuse kohta. Sättega antakse isikutele õigus juurdepääsuks informatsioonile, mis omakorda loob avaliku võimu läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning demokraatlikule riigikorraldusele iseloomuliku rahva valitsemises osalemise võimaluse.

Selle põhiseadusliku õigusega ei kaasne juurdepääs informatsioonile, millele on seadusega pandud piirangud (nt riigisaladus ja asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave). Seega on põhiseadus näinud antud õiguse realiseerimise osas ette piirangud, mis on kehtestatud vastavates seadustes: põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt reguleerib põhiosas selle põhiõiguse realiseerimist avaliku teabe seadus, ent erinorme on sätestatud ka menetlusseadustes (nt kriminaalmenetluse seadustik ja väärtemenetluse seadustik). Samuti tuleb arvestada eriseadustest tulenevate piirangutega väljastatava teabe osas.

Avaliku teabe seaduse järgi saab teave olla asutusesiseseks kasutamiseks piiranguga maksimaalselt 10 aastat (v.a isikuandmetega seonduv), mis tähendab, et teabele juurdepääsu tohib piirata ainult teatud perioodiks, mitte alatiselt. Selline regulatsioon ja toimimine võimaldab põhiseaduse § 44 lg 2 absoluutset täitmist ainult sel juhul, kui asutus ei hävita vastavat teavet enne kehtestatud juurdepääsupiirangu aja möödumist seoses dokumendile määratud säilitustähtaja saabumisega. Dokumendile säilitusaja määramisel peab asutus arvestama erinevatest õigusaktidest ja avaliku arhiivi hindamisotsustest tulenevate teatud liiki teabele kehtestatud säilitustähtaegadega, millest vähem aega säilitamine ei ole lubatud, kauem aga küll. Seadusandja on otsustanud, et juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks teave on oma olemuselt selline teave, mille piiramine pärast 10 aastat ei ole enam vajalik, kuna see ei taga avaliku teabe seaduses loetletud ohukriteeriumite kaitset. Kui juurdepääsupiiranguga dokumendile määratakse säilitustähtaeg üle 10 aasta või hinnatakse see avaliku arhiivi poolt arhiiviväärtuslikuks, saab avalikkus võimaluse teabega tutvumiseks olenemata sellest, et mingil ajaperioodil kandis teave juurdepääsupiirangut. Seetõttu on dokumendile säilitustähtaega määrates oluline jälgida, millisesse (kas avalik või juurdepääsupiiranguga) sarja dokument liigitub, et oleks võimalik teabe hilisem avalikustamine lähtudes infovabaduse põhimõttest.

Lõputöö autor viis seminaritöö raames läbi uuringu, mille üks järeldusi on, et ministeeriumite dokumentide loetelude sarjadest on ca 11% sellised, mille osas ei ole arvestatud informatsiooniõiguse põhimõttega. See tähendab, et neis sarjades sisalduvatele juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks dokumentidele määratud piirangu maksimaalse 10-aastase kehtivusajaga võrdne või lühem säilitustähtaeg võimaldab asutusel teabe enne selle avalikuks saamist hävitada (Rootalu, 2016). Sellist asutuste endi poolt loodud olukorda, kus teatud osa riigisektori teabest jääb alaliseks avalikkusele kättesaamatuks, on dokumendihalduslike meetmete abil võimalik vältida või osaliselt piirata.

Ajendatuna seminaritöö tulemusest seab autor lõputöö eesmärgiks välja selgitada, mil määral rakendatakse ministeeriumites neid dokumendihalduslikke meetmeid, mis vähendavad teabe saamise õiguse riivet.

Juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks teabega seotud temaatikat on varem küll uuritud, kuid käesolevas lõputöös seatud eesmärgile (mil määral rakendatakse ministeeriumites neid dokumendihalduslikke meetmeid, mis vähendavad teabe saamise õiguse riivet) ja uurimisküsimustele teiste autorite tööd konkreetseid vastuseid ei anna. B. Aitsami lõputöö keskendub ministeeriumite dokumentidele juurdepääsupiirangu aluste ja tähtaja õigsuse kasutamise praktikale, mille käigus analüüsitakse avalikes dokumendiregistrites kuvatavaid andmeid ja kontrollitakse nende vastavust kehtestatud regulatsioonidele. Töö tulemusest selgub, kas asutused avaldavad juurdepääsupiiranguga seotud andmekooseisu selles mahus, mida avaliku teabe seadus nõuab, milliseid juurdepääsupiirangu aluseid kasutatakse ning kas arvestatakse erinevate aluste puhul piirangu tähtaja pikkuse erisusega. Uurimistöid riigi- ja kohalike omavalitsusasutuste avalike dokumendiregistrite kasutusmugavuste osas on läbi viidud mitmeid (nt K. Kuhi „Dokumentide avalikustamine kohalike omavalitsuste dokumendiregistrites” ja M. Tiks “Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalikes omavalitsustes”), kuid nende tulemused kirjeldavad pigem avalikule dokumendiregistrile seatud nõuete (mitte)täitmisest tingitud informatsiooni leidmise võimalikkust.

Dokumentide loetelu on olulisim vahend asutuse dokumentide elukäigu planeerimiseks ja erinevate dokumendihalduse protsesside (sh dokumentide hävitamiseks eraldamise) ohjamiseks, sisaldades muuhulgas dokumendisarjadele kehtestatud säilitustähtaegu ja kasutatavaid juurdepääsupiirangu aluseid. Kui asutuse juht on dokumendisarjale määranud juurdepääsupiirangu asutusesiseseks kasutamiseks (v.a isikuandmete kaitseks seatud piirang) ning säilitusajaks

maksimaalselt 10 aastat, võib neis sarjades sisalduvad dokumendid hävitada kohe säilitustähtaja saabumisel, eelnevalt avalikustamata. Kuna puudub konkreetne seostatud regulatsioon, mis kohustaks otsesõnu teabevaldajat dokumendile säilitustähtaja pikkuse määramisel arvestama sellele seatud juurdepääsupiirangu kehtivusajaga tagamaks teabe hilisemat avalikustamise võimalikkust, võib tegemist olla kehtiva praktika ja seadusandja tegeliku tahte vastuoluga. Arvestades eeltoodut ja püstitatud lõputöö eesmärki, küsitles autor viie ministeeriumi dokumendihalduse valdkonna spetsialisti, saamaks teada, kuidas tõlgendatakse valitsusasutustes dokumentatsiooni/teabe elukaare kujundamisel informatsiooni saamise õiguse põhimõtet.

Lõputöö on jagatud viieks peatükiks. Esimene peatükk annab ülevaate infovabaduse olemusest ning kirjeldab, mil viisil seostuvad omavahel isiku põhiõigus – informatsiooniõigus – ja dokumendihalduses langetatud otsused. Teises peatükis kirjeldatakse uurimuse valimit, uurimisküsimusi ja -metoodikat. Kolmandas peatükis esitatakse ministeeriumite dokumendihalduse valdkonna spetsialistide hulgas läbiviidud küsitluse analüüsi tulemused. Neljandas peatükis võrreldakse ja tõlgendatakse tulemusi ning viiendas peatükis tehakse saadud tulemuste põhjal järeldused ja ettepanekud edasisteks võimalikeks tegevusteks.

Käesolev uurimus võib olla abiks dokumendihalduse spetsialistile vastava valdkonna korrastamisel; samuti võib uuring anda asjaomastele järelevalveasutustele (nt Andmekaitse Inspeksioon, Õiguskantsler) ülevaate võimalikest kitsaskohtadest riigiasutuste teabe avalikustamise põhimõtte järgimise tõlgendamisel.

# **1. INFOVABADUS JA TEABELE JUURDEPÄÄSU VÕIMALDAMINE**

Peatükk annab ülevaate infovabaduse olemusest üldiselt, selle rakendamisest Eestis ning kirjeldab, mil viisil seostuvad omavahel isiku põhiõigus – informatsiooniõigus – ja dokumendihalduses tehtavad toimingud. Teema käsitus on üles ehitatud üldiselt-üksikule põhimõttel, kus esmalt vaadeldakse informatsiooniõigust tervikuna, seejärel kirjeldatakse õigusele seatud piiranguid ning selle rakendamist dokumendihalduse kontekstis.

## **1.1. Infovabadus**

Informatsiooni saamise õigus on ajalooliselt suhteliselt noor institutsioon ning kujunenud nüüdisaegses ühiskonnas. Varasemates doktriinides ja aktides, sh Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis, käsitletakse seda õigust sõnavabaduse osana. Hilisemad õigusaktid räägivad juba õigusest informatsioonile, mis on sõnavabadusest selgelt erineva sisu ja mahuga ning vastavalt ka eristatav, kuna õigus saada informatsiooni ei pruugi üldse olla seotud sooviga end väljendada. Seega on õigus informatsioonile selgelt iseseisev põhiõigus (Maruste, 2004: 536).

Põhiõiguste infoõigus koosneb eelkõige informatsioonilisest enesemääramisõigusest, väljendusvabadusest ja infovabadusest. Kõik need põhiõigused on osalt kattuvad, kuid ka vastanduvad omavahel. Informatsioonile enesemääramisõigus väljendub nt õiguses kontrollida oma isikuandmeid, väljendusvabaduse sisuks on õigus avaldada infot ja infovabaduse eesmärk on tagada informatsiooni kättesaadavus (Nõmper ja Tikk 2007: 36).

Infovabadusealased seadused näevad oma eesmärgina tagada igaühele õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Demokraatliku riigi ja avatud ühiskonna toimimise seisukohalt on äärmiselt oluline, et inimestel oleks võimalus riigiga suhelda ning avalike ülesannete täitmisega seotud dokumentidega tutvuda. Vabalt toimiv teabevahetus aitab kaasa avaliku võimu teostamise läbipaistvusele ning annab avalikkusele võimaluse kontrollida riigi tegevust (Nõmper ja Tikk, 2007:114). Samuti elavdab riigipoolne infoedastus koostööd kodanikega (osalusdemokraatia).

Informatsioonivabaduse reguleerimisajad on eri maades olnud erinevad: nt Soomes 1951, Prantsusmaal 1978, Kanadas ja Austraalias 1982 ning Iirimaal 1997. Rootsi Kuningriigis on aga pikaaegne ja jätkuv ametlikele dokumentidele juurdepääsu traditsioon. Avalikkuse printsiip on Rootsis olnud tugevalt seotud informatsiooni levitamise õigusega. Rootsi esimene pressivabaduse seadus jõustus 1766. aastal, reguleerides ametlike dokumentide salastatust ja loetledes dokumente, mida võis avaldada vabalt igaühele (need olid nt parlamendi, kohtu ja avaliku teenistuse dokumendid). Igaüks, kes avaldas soovi, võis saada sellistele dokumentidele juurdepääsu ja teha neist dokumendi valdaja nõusolekul koopia. Kaasaegne vastav regulatsioon kehtib Rootsis 1949. a (Nõmper ja Tikk, 2007: 117).

Iirimaal 1998. a jõustunud informatsioonivabaduse seaduses kinnitatakse iga ühiskonnaliikme õigust saada ametlikku informatsiooni suurimal võimalikul määral kooskõlas avalikkuse huvide ja üksikisiku õigusega privaatsusele. Eelnev sõnastus toetab selgelt informatsioonivabaduse üht põhimõtet: kodanikel on õigus saada ülevaade avalike organite protsessidest ja nõupidamistest (Nõmper ja Tikk, 2007: 118).

Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 255 kohustab liikmesriike ja liidu institutsioone kindlaks määrama dokumentide ligipääsu reguleerivad üldpõhimõtted ja piirangud lähtudes avalikest ja erahuvidest. Sisustamaks põhiseaduse § 44 ning järgimaks Euroopa Liidu avalikkuse põhimõtet, võttis Eesti parlament 2000. a vastu avaliku teabe seaduse. Avaliku teabe seaduse peamine eesmärk on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. Samuti on oluline arvestada ka teisi avaliku teabe seaduses sisalduvaid printsiipe, nagu eraelu puutumatus ja juurdepääsupiirangute järgimine.

## **1.2. Õigus informatsioonile**

Demokraatliku riigi üheks oluliseks põhimõtteks on tagada avalikke ülesandeid teostavate asutuste informatsioonile igaühe juurdepääs, et seeläbi kindlustada võimu läbipaistvus ja kontrollitavus ning anda rahvale võimalus riigivalitsemise küsimustes kaasa rääkida. Ametiasutuste teabe andmise kohustus peab olema selge ja piisavalt täpne, et iga ametnik saaks ühtmoodi aru, milliseid otsuseid ja tegevusi tuleb dokumenteerida ja milliseid mitte. Samuti on oluline mõista, millal, mida



ja kuidas nende tegevused või tegemata jätmised võivad seda kohustust rikkuda (Kosciejew: 2016, 34-36).

Infovabaduse põhimõtte järgimise muudab keeruliseks teabe hindamine selle avalikustamise seisukohalt. Nii Euroopa Komisjoni kui Euroopa Liidu Nõukogule valmistab probleeme teabele juurdepääsu andmise või mitteandmise otsustamine, kus ühelt poolt tuleb kaaluda, kas ja mil määral kaasneb avalikustamisega institutsiooni otsustusprotsessi õõnestamine, ja teiselt poolt avalikkuse või ühiskonna (kõrgendatud) huvi (Bunyan, 2010: 78). Otsustusprotsessi keerukuse näitena võib tuua juhtumi, kus rahvusvaheline loomakaitse organisatsioon (Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH (TF)) taotles juurdepääsu Euroopa Komisjonile kuuluvale teabele avaliku huvi nõudeõiguse alusel. Komisjon rahuldaski taotlust. Seejärel soovis taotleja juurdepääsu ka neile dokumentidele, mis olid küll antud teemaga seotud ja asjassepuutuvad, kuid mis ei pärinenud Euroopa Liidu institutsioonist, vaid liidu liikmesriigist Saksamaalt. Komisjon informeeris taotlejat, et vastavalt kehtivale regulatsioonile (1049/2001 artikkel 4(4)) peab ta saama Saksamaa vastavalt instantsilt eelneva nõusoleku dokumendi avalikustamiseks. TF vaidles vastu väites, et määruse artikli 4(4) tõlgendamine sellisel viisil ei ole aktsepteeritav: Saksamaa asutused võivad küll komisjonilt nõuda dokumendi mitteavaldamist, kuid lõpliku otsuse teabe avalikustamise osas peab langetama komisjon lähtudes ülekaaluka avaliku huvi printsiibist. Saksamaa valitus ei olnud teabe avalikustamisega nõus ning palus komisjonil kirjavahetuse avaldamisest keelduda. Komisjon otsustas, et ei anna algselt Saksamaa võimuorganitele kuulunud dokumentidele juurdepääsu. Kirjeldatud kaasus on olulise tähtsusega kohtupraktikas, kuna edasised vaidlused lahendatakse printsiibist, et liikmesriigil on oma teabe, mis on Euroopa Liidu institutsioonide valduses, mitteavalikustamise suhtes vaid arvamusoõigus, mitte veto-õigus (Duijkersloot, 2010: 114).

Igaühe õigus informatsioonile on põhiõigus (Maruste, 2004: 538). Põhiõigused on riikliku õiguskorra olulised elemendid, mis ei mahu olemuslikel põhjustel riiklikesse raamidesse, sest nad sisaldavad inimõigusi. Inimõigused kehtivad aga nende positiveerimisest olenemata universaalselt, mistõttu nad esitavad nõudeid igale õiguskorrale. Riigipiire ületades muutusid inimõigused positiivõiguslikult siduvaks 19.12.1966 kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise paktiga, Euroopas lisanduvad nimetatule 04.11.1950 Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ning 18.10.1961 Euroopa sotsiaalharta (Alexy, 2001). Õiguslikult siduv, otsekohaldatav ning kohtulikult realiseeritav on Euroopa inimõiguste

konventsioon ning selles sisalduvad õigused ja vabadused. Eestile muutus konventsioon siduvaks 16.04.1996 (Maruste, 2004: 536).

Põhiseaduse § 44 lg 2 sätestab riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute kohustuse anda seaduses sätestatud korras Eesti kodaniku nõudmisel informatsiooni oma tegevuse kohta, v.a andmeid, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmeid. Vastavalt põhiseaduse kommenteeritud väljaandele (2012) antakse sättega isikutele õigus juurdepääsuks informatsioonile, mis omakorda tagab avaliku võimu läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning demokraatlikule riigikorraldusele iseloomuliku rahva valitsemises osalemise võimaluse. Teisisõnu, kohustatakse avalikku võimu andma teavet oma tegevuse kohta igähele, kes seda vajab (Maruste, 2004: 540). Põhiseaduse kommentaaride (2012) kohaselt peaks ideaalis selline avalikkusele võimaldatud kontrollifunktsioon aitama kaasa ka võimalikult efektiivselt ja õiguspäraselt toimiva võimuaparaadi saavutamisele. Igähena tuleb antud juhul mõista nii füüsilisi kui ka juriidilisi isikuid (PS § 9 lg 2), kuna demokraatlikus ühiskonnas oleks mõeldamatu ning sisuliselt kokku sobimatu, kui juriidilistel isikutel puuduks õigus ja juurdepääs informatsioonile (Maruste, 2004: 539).

Põhiseaduse § 44 lg 2 loetleb kohustatud subjektidena riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud, kuid see on kitsas, pigem näitlik, loend, mis ei hõlma kõiki avaliku võimu teostamise institutsioone ja vorme. Seepärast tuleb siin kohaldada laiemat käsitlust andvat avaliku teabe seadust (Maruste, 2004: 540). AvTS § 5 alusel on teabevaldajaks lisaks eelnimetatutele ka eraõiguslik juriidiline isik ja füüsiline isik, kui ta täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid. Lisaks võrdsustatakse teabevaldajaga ka ettevõtja, kes on kaubaturul valitsevas seisundis, omab eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli, selle teabe osas, mis puudutab kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi; samuti füüsilisest isikust ettevõtja, mittetulundusühing, sihtasutus või äriühing, sellise teabe osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist.

Põhiseaduse kommentaarides (2012) on öeldud, et info saamise õigus ei ole avaliku võimu organite ja ametiisikute tegevuse kohta piiramatu. Juurdepääs ei laiene andmetele, mille väljaandmine on seadusega keelatud ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmetele. Seega on tegemist seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mis võimaldab käsitletavat õigust küllaltki ulatuslikult piirata – eeldusel, et seadusega kehtestatud piirangul on legitiimne

eesmärk ning piirang on proportsionaalne. Andmete avalikustamise piirangud tulenevad nt riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusest, isikuandme kaitse seadusest, avaliku teabe seadusest, arhiiviseadusest. Väärtused, mis osutuvad sellisel juhul kaalukamateks, kui isikute õigus informatsioonile, on nt Eesti Vabariigi julgeolek, isikuandmete kaitse ja looduskaitse.

Põhiseaduses kasutatud mõiste „asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed“ võib, aga ei pruugi kokku langeda erinevates seadustes kasutatud sama mõiste sisuga. Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegium on oma otsuses öelnud: „Ajaloolistest põhjustest ja suuremast abstraktsuse astmest tingituna ei saa põhiseaduses kasutatud mõiste sisu sõltuda alamal seisvas õigusaktis kasutatavast määratlusest, kuid võib sellega kattuda. Kui põhiseadusest madalamal seisva õigusaktiga oleks võimalus siduvalt määratleda põhiseaduse mõistete sisu, siis tähendaks see, et põhiseaduse sisu oleks allutatud seadusandja tahtele“ (Riigikohus, 2008: p 32). „Asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmete“ mõiste sisukäsitlus ja rakendusmeetmed on sätestatud avaliku teabe seaduses, kuid juurdepääsupiirangu kehtivusaja lõppemisel on organisatsioonide tõlgendus teabe avalikustamisest erinev.

### **1.3. Juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks teave**

Enamik põhiõigusi ja vabadusi ei ole piiramatud ehk ainult üksikud on absoluutsed. Huvide konfliktid ja neist johtuvad piirangud on juba olemuslikult vältimatud (Maruste, 2004: 244) (informatsioonivabadus *versus* nt riigi julgeolekuhuvid). Seetõttu on oluline piirangute seadmisel leida tasakaal üksikisiku ja ühiskonna kui terviku vahel (õigust saada ja õigust mitte saada *versus* konkreetse ühiskonna kui terviku hüve teatud info avalikustamisest või mitteavalikustamisest) (Aule, 2002). Piirangute rakendaja peab omavahel põrkuvate õigushüvede hindamisel arvestama põhiõigusliku riive legitiimsuse ja proportsionaalsusega.

Informatsiooni võib jagada kahte kategooriasse: õiguslikult reguleeritav informatsioon (nt isikuandmed, riigisaladus jms) ja informatsioon, mille õiguslikku reguleerimist enamasti vajalikuks ja võimalikuks ei peeta (nt teave, mille käivet ei ole tulenevalt selle iseloomust võimalik või otstarbekas õiguslikult piirata (nt looduseadused)). Kategooriatest esimene jaotub omakorda tinglikult kaheks – teave, mille käivet õigusega piiratakse (nt riigisaladus, isikuandmed) ja teave, mille käivet õiguse abiga soodustatakse (nt avalik teave) (Tikk, 2004).

AvTS § 3 lg 1 defineerib avaliku teabe mõiste: mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seega on avalikuks teabeks kogu avaliku sektori valduses olev teave, olenemata sellest, kas teavet registreeritakse dokumendiregistris või mitte. Avalikku teavet võib nimetada ka avaliku sektori teabeks. See ongi täpsem mõiste, sest avalik teave ei ole alati avalik (osalt kehtivad juurdepääsupiirangud). Küll aga on kogu avalik teave seotud avaliku sektoriga (avaliku võimuga, avalike teenustega, eelarveraha kasutamisega). Avaliku teabe vastand ei ole seega mitteavalik teave, vaid erateave – eraettevõtetele, eraühingutele, eraisikutele kuuluv teave (AKI, 2010-2016: 7).

Avalikule teabele võib seada juurdepääsupiirangu, kui see on seadusega lubatud (AvTS § 3 lg 2). Põhimõtteliselt on teabevaldaja kohustatud teabele juurdepääsu piirama, kui avalikustamine kahjustaks avalikkuse huve (nt julgeolek, riigikaitseelised küsimused, rahvusvaheline suhtlus) või tooks kaasa eraelu puutumatuse rikkumise (AvTS § 35 lg 1). Teabevaldaja võib vajadusel piirata juurdepääsu õigustloovate aktide eelnõudele või dokumentide kavanditele kuni nende vastuvõtmiseks esitamiseni või allakirjutamiseni (AvTS § 35 lg 2). Oluline on aga siinkohal silmas pidada, et piirangu saab teabele kehtestada vaid teatud ajaperioodiks, mitte alatiselt. Samuti on oluline, et juurdepääsupiirang on mõeldud piirangut vajava teabe kaitseks, mitte dokumendi kui terviku kaitseks. See tähendab, et üks dokument võib sisaldada nii avalikku kui ka juurdepääsupiiranguga informatsiooni. Sel juhul on teabevaldaja kohustatud tagama (nt piiranguga osa kinnikatmise või dokumendist väljavõtte tegemise meetodil) juurdepääsu üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti (AvTS § 38 lg 2). Juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele kehtestatakse juurdepääsupiirang alates dokumendi koostamisest või saamisest ning kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks. Asutuse juht võib seda tähtaega pikendada kuni viie aasta võrra, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib. Isikuandmeid sisaldavale teabele kehtib juurdepääsupiirang selle saamisest või dokumenteerimisest alates 75 aastat või isiku surmast alates 30 aastat, või kui surma ei ole võimalik tuvastada, siis 110 aastat, alates isiku sünnist (AvTS § 40). Seega lubab avaliku teabe seadus piirangu kehtestada maksimaalselt 10 aastaks. Erand sellest on juurdepääsupiiranguga isikuandmed, millele on võimalik kehtestada piirang 75-ks aastaks (AKI, 2010-2016: 19). Pärast piirangu kehtivuse aja lõppu on tegemist avaliku teabega. Tegemist on avaliku teabega ka sel juhul, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus on kadunud (AvTS § 42 lg 1).

Hõlbustamiseks nii avaliku kui juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks teabe haldust, kehtestab asutuse juht dokumentide loetelus sarjad, milles sisalduvatele dokumentidele võib juurdepääsupiirangud kehtestada, märkides ära avaliku teabe seaduses või muus seaduses nimetatud aluse. Konkreetsele dokumendile juurdepääsupiirangu otsustab kas asutuse juht või vastavalt tema poolt määratud pädev töötaja lähtudes dokumendi sisust ja juurdepääsupiirangu eesmärgist (AvTS § 41 lg 1<sup>1</sup>). Avaliku teabe seaduse alusel määratakse juurdepääsupiirangule kehtivuse aeg, mille möödumisel tekib õigustatud ootus sellega tutvumiseks.

#### **1.4. Dokumendile säilitustähtaja määramine**

Dokumentide loetelu on vahend asutuste dokumentide elukäigu planeerimiseks ja juhtimiseks ning võimaldab suuremal või vähemal määral ohjata kõiki dokumendihalduse protsesse alates hõlmamisest ja registreerimisest kuni eraldamiseni (hävitamine ja avalikku arhiivi üleandmine) välja. Minimaalselt koosneb dokumentide loetelu dokumentide liigitusskeemist, sarjadele kehtestatud säilitustähtaegadest ja mõnest juurdepääsu ohjamise vahendist (RA, 2009: 32).

Dokumentide liigitamise aluseks on liigitusskeem, mille koostamisel lähtutakse asutuse funktsioonide, struktuuri ja tööprotsesside ning nendega soetud toimingute analüüsist. Hästi koostatud liigitusskeemist selguvad asutuse funktsioonide, tegevuste ja neid dokumenteerivate dokumentide omavahelised seosed. See aitab kaasa asutuse asjaajamise läbipaistvusele, aga annab ka loodavatele dokumentidele konteksti, mida on võimalik ajas koos dokumentidega edasi säilitada (RA, 2009: 34). Arhiivieeskirja järgi peab liigitusskeem sisaldama vähemalt asutuse, funktsioonide ja sarjade nimetusi, lisaks ka funktsioonide ja sarjade tähiseid. Sari on dokumentide liigitamise üksus, mis seob ühe või mitme tunnuse alusel kokkukuuluvaid dokumente. Sarja tunnustena käsitletakse dokumendiliiki, sisu või teemat, funktsiooni või tööprotsessi, mille käigus dokumendid luuakse, paiknemist asjaajamissüsteemis, säilitustähtaega ja juurdepääsutingimust. Liigitusskeem on avalikke ülesandeid täitvale asutusele kohustuslik.

Dokumenteeritud teabel ehk dokumendil on alati mingi väärtus, mis on dokumendi säilitamise peamiseks põhjuseks (RA, 2008: 14). Dokumendile määratud säilitustähtaeg on otseses sõltuvuses dokumendi väärtusest. Säilitustähtaeg on minimaalne ajaperiood, mille jooksul peab dokumenti alles hoidma. Säilitustähtaegade määramisel peab eelkõige lähtuma asutuse vajadustest. Kui dokumendi säilitustähtaeg on õigusaktiga ette kirjutatud, kohustub asutus seda dokumenti vähemalt selle perioodi jooksul säilitama (RA, 2008: 18).

Rahvusarhiivi juhises (2008: 20) on märgitud, et säilitustähtajaks loetakse aega, mille jooksul asutus on kohustatud vastuvõetud otsustusi, tehinguid või toiminguid tõestama. Dokumentide liiga lühike säilitustähtaeg võib tähendada seda, et asutuses hävitatakse dokumendid juba siis, kui neil on veel praktiline väärtus (nt teatud toimingu tõestamine). Liiga pikk säilitusaeg tähendab aga raisatud hoiupinda ning väärtuse kaotanud dokumentide kuhjumist. Selleks, et asutuses kehtestataks dokumendisarjadele võimalikult optimaalsed säilitustähtajad, on Rahvusarhiiv (2008: 21) jaganud säilitusaja määramise protsessi järgmisteks etappideks:

- tehakse kindlaks kõik õigusaktidest (seadused, määrused ja näidisloetelud) tulenevad säilitustähtajad tugifunktsioonide käigus tekkivatele dokumendisarjadele;
- tehakse kindlaks kõik õigusaktidest (seadused, määrused, näidisloetelud ja kvaliteedikäsiraamatud) tulenevad säilitustähtajad põhifunktsioonide käigus tekkivatele dokumendisarjadele;
- analüüsitakse, millistel dokumendisarjadel on lisaks praktilisele väärtusele lisaväärtus, mis õigustab dokumentide säilitamist alatiselt;
- ülejäänud sarjade osas tuleb analüüsida eelkõige dokumentide praktilist väärtust, dokumentide omavahelisi seoseid ning kasutusvajadust.

Säilitusaja määramise juhises ei eristata avalikku ja juurdepääsupiiranguga teavet. Optimaalse säilitustähtaja väljaselgitamisel soovitatakse muuhulgas analüüsida dokumendi kasutusvajadust. Teabe kasutusvajadusena võiks teabehaldaja hinnata selle avalikustamise võimaldamist pärast piirangu kehtivuse aja lõppu vaatamata sellele, et *expressis verbis* sellist kohustust sätestatud ei ole.

Kuna juurdepääsuõigusi ja -piiranguid hallatakse enamasti sarjade kaupa, sobib selleks kõige paremini asutuse dokumentide loetelu (RA, 2009: 54). Seadusest tulenev(-ad) juurdepääsupiirangu kehtestamist võimaldavad alus(-ed) peavad olema märgitud sarja juurde põhimõttel, et konkreetsetes sarjas leidub juurdepääsupiiranguga dokumente vaid viidatud alustel. Juurdepääsupiiranguga dokumendisarjade kehtestamise õigus on vastavalt avaliku teabe seadusele ainult asutuse juhil ning selle delegeerimise õigust juht ei oma. Konkreetsele dokumendile juurdepääsupiirangu kehtestamise otsustab asutuse juht või vastavalt asutuse juhi kehtestatud dokumentide loetelule asutuse juhi poolt määratud pädev töötaja, lähtudes dokumendi sisust ja juurdepääsupiirangu

eesmärgist. Seega on seadusandja pannud asutuse juhile kaks juurdepääsuõiguste seisukohast väga olulist kohustust:

- kinnitada dokumentide loetelu koos sellest tulenevate nõuetega;
- kehtestada ise või volitada pädevat töötajat kehtestama juurdepääsupiiranguid konkreetsetele dokumentidele.

Vastavalt arhiivieeskirjale hoitakse dokumente alles kuni säilitustähtaja lõpuni või avalikku arhiivi üleandmiseni liigitusskeemist tulenevate sarjade kaupa. Säilitustähtaja jooksul või avalikku arhiivi üleandmiseni peavad dokumendid olema ülesleitavad ja kättesaadavad.

Arhiivieeskirja § 13 lg 1 järgi võib need dokumendid, millele avalik arhiiv ei anna arhiiviväärtust, pärast säilitustähtaja möödumist hävitada. Oluline seejuures ei ole, kas dokumendile on või oli määratud juurdepääsupiirang. Avaliku teabe seaduses ei sisaldu sätteid selle kohta, et juurdepääsupiiranguga teave tuleb pärast kehtestatud piirangu aja lõppu kohe hävitada, vaid ütleb, et kui teabele seatud juurdepääsupiirangu tähtaeg on möödas või teave on saanud muul viisil avalikuks, siis on tegemist avaliku teabega (AKI, 2010-2015: 20). Kokkuvõtvalt võib öelda, et avaliku arhiivi poolt mitteamhiiviväärtuslikuks hinnatud teabe säilitamistingimuste otsustusõigus on asutusel; õigusaktidest tulenevad teatud liiki teabe säilitustähtajad on piiriks, millest vähem säilitamine ei ole lubatud.

Asutuse juht vastutab seaduse alusel nende sarjade kehtestamise eest, millesse võib tekkida juurdepääsupiiranguga dokumente. Selle kohustuse delegerimisõigust juhil ei ole. Organisatsiooni teabehalduse muud tegevused, nagu näiteks teabele piirangu seadmine, säilitustähtaegade jälgimine, dokumentide hävitamiseks eraldamine ja teabe avalikustamine, võib ta delegeerida allapoole, mis üldjuhul ongi tavapärane praktika. Vaatamata sellele, et juht on dokumentide loetelu kinnitajaks, toimub teabe reaalne haldus ikkagi vastava valdkonna spetsialisti juhtimisel, korraldamisel, vastutusel ning õigusruumi tõlgendamisel. Dokumendihalduse puhul on tegemist tugifunktsiooniga, mille üks eesmärkidest on asutuse põhiülesannete täitmise toetamine. See on autori hinnangul üks põhjustest, miks juht on dokumendihaldusega seotud pigem formaalselt ja vähem sisuliselt.

Arvestades eeltoodut on autori hinnangul kitsaskohaks organisatsiooni võimalus hävitada dokumendid enne juurdepääsupiirangu kehtivusaja lõppemist või kehtivusaja lõppemisel, mistõttu avaliku teabe seaduse alusel tekkinud õigustatud ootus tegelikkuses ei realiseeru.



## 2. VALIM JA UURIMISMEETODID

Kodanike ja ettevõtjate jaoks on riik kui avalik võim kõikide oma asutuste ja kohalike omavalitsustega. Riigi tegevuse läbipaistvus on selges seoses avalike ülesannete täitmise ja avaliku raha kasutamise tõhususega ning ebavõrdse kohtlemise vältimisega (AKI, 2012). Ministeeriumitel on küll erinevad tegevusvaldkonnad, kuid nende staatus ja avatusele suunatus on sarnane ning sobiv käesoleva uurimise valimina.

Lõputöö planeeritud valimi moodustasid kõikide ministeeriumite dokumendihalduse eest vastutavad teenistujad. Andmete kogumiseks esitas autor 25.04.2016 ministeeriumite dokumendihalduse valdkonna spetsialistidele *Google Drive*'s koostatud küsimustiku (Lisa 1) saamaks teada, mil määral nad rakendavad dokumendihalduslikke meetmeid, mis vähendavad teabe saamise õiguse riivet. Küsitlusele vastas viis ministeeriumi (Haridus- ja Teadusministeerium, Justiitsministeerium, Kaitseministeerium, Maaeluministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium). Rahandusministeerium küsitluses osaleda ei soovinud põhjendades seda pädeva töötaja lapsehoolduspuhkusel viibimisega.

Küsimustik koosnes 12 küsimusest, millest osa on avatud ja osa valikvastustega. Analüüsitulemuste tabelitena ja (tulp)diagrammide esitamiseks kasutati *Microsoft Excelit*.

Lähtudes püstitatud eesmärgist otsib autor vastust järgmistele uurimisküsimustele:

- kuidas tõlgendab dokumendihalduse valdkonna spetsialist avaliku teabe seaduse eesmärki?
- millistest kriteeriumitest eelkõige lähtub dokumendihalduse valdkonna spetsialist teabele säilitustähtsuse määramisel?
- kuidas käsitleb teabe valdaja teavet, millele seatud juurdepääsupiirangu asutusesiseseks kasutamiseks kehtivuse aeg on möödunud?

Uurimisküsimustele vastuste saamiseks jagab uuringu läbiviija esmalt küsimustiku vastused tinglikult kahte kategooriasse, millest esimene kajastab vastaja tõlgendust avaliku teabe seaduse eesmärgist ja teine praktilisi dokumendihalduslikke teabe avatusele suunatud tegevusi. Seejärel võrdleb autor kategooriaid tuvastamaks teooria ja praktika omavahelisi seoseid.

Avaliku teabe seaduse eesmärk on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igatühe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle (AvTS § 1). Vastajale esitati küsimus: mis on Teie hinnangul avaliku teabe seaduse eesmärk? Uurimisküsimusega soovib autor teada saada, kas ametniku/töötaja hinnang seaduse eesmärgist langeb kokku avaliku teabe seaduses sätestatuga.

Dokumendisarjale võimalikult optimaalse säilitustähtaja määramiseks on Rahvusarhiiv soovitanud juhinduda järgmistest kriteeriumitest: tugi- ja põhifunktsioonide käigus tekkivatele dokumendisarjadele õigusaktidest tulenevad säilitustähtajad ning lisaks praktilisele väärtusele hinnata dokumendi lisaväärtust, omavahelisi seoseid ja kasutusvajadust (RA, 2008: 21). Küsimustikus on kajastatud säilitustähtaja määramise valdkonda kuuenda ja seitsmenda küsimuse kaudu. Küsimustega selgitab autor välja, kas dokumentide loetelu koostajad arvestavad kasutusväärtuse hindamisel teabe saamise õiguse põhimõttega. Tulenevalt avaliku teabe seadusest on asutuse juhi kohustus kehtestada dokumentide loetelus sarjad, millesse võib tekkida juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks dokumente. Kaheksanda küsimusega soovib autor teada saada, mil määral on dokumentide loetelu koostamise protsessi kaasatud asutuse juhtkond ning kui oluliseks dokumendihalduse valdkonna spetsialistid seda peavad.

Vastavalt arhiivieeskirjale tuleb dokumente alles hoida vähemalt kuni säilitustähtaja lõpuni. Kui dokumentide säilitusaeg on kuni 10 aastat ning sarjal on juurdepääsupiirang asutusesiseseks kasutamiseks (v.a isikuandmete kaitseks), võib sarjas oleva teabe hävitada, ilma et avalikkusel tekiks reaalselt võimalust sellega tutvuda. Teabe töötlemist, kui juurdepääsupiirangu asutusesiseseks kasutamiseks kehtivuse aeg on möödunud, kajastab üheksas küsimus. Kümnennda küsimusega soovib autor teada saada, millise aja jooksul korraldab dokumendihalduse valdkonna eest vastutav spetsialist säilitustähtaja saabumisel dokumentide hävitamiseks eraldamise. Saadud vastustest selgub, milline on ministeeriumites toimiv praktika dokumentide hävitamisel.

Teine ja kolmas küsimus kaardistavad vastanud isikute kogemusi dokumendihalduse valdkonnas.

Uurimuse tulemused ja analüüs on esitatud kolmandas, võrdlus teooria ja praktika omavahelisest haakumisest neljandas peatükis.

### 3. KÜSIMUSTIKU ANALÜÜSI TULEMUSED

Peatükis esitatakse läbiviidud uuringu tulemused. Esmalt antakse ülevaade küsitluses osalenutest, seejärel tulemustest avaliku teabe seaduse eesmärgi tõlgendamisel ja dokumendihalduslikest praktilistest tegevustest teabe avalikustamisel.

#### 3.1. Ülevaade küsitluses osalenutest

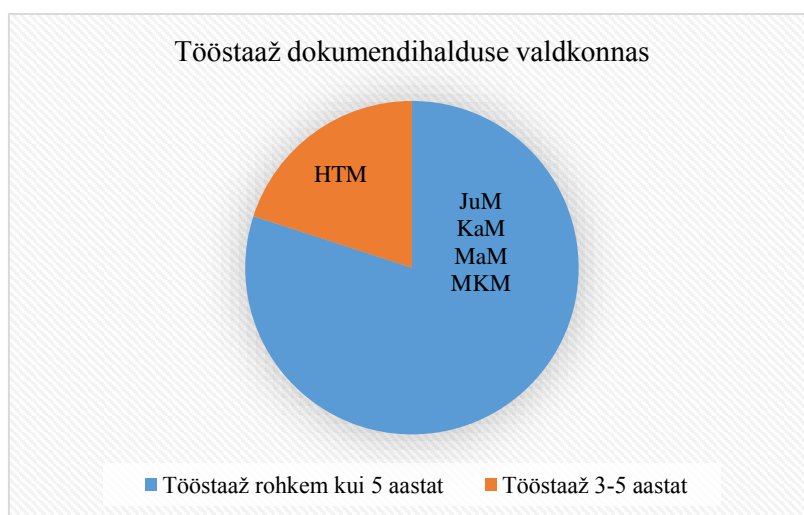
Küsitluses osalesid Haridus- ja Teadusministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Maaeluministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi dokumendihalduse valdkonna esindajad.

Küsimustiku **teises** küsimuses paluti vastajal nimetada tööülesanded, mis kuuluvad tema vastutusalasse. Ülevaade saadud tulemustest on esitatud tabelis 1.

*Tabel 1.* Küsitluses osalenute vastutusvaldkonda kuuluvate tööülesannete koondtabel

<b>Tööalane vastutusvaldkond</b>	<b>HTM</b>	<b>JuM</b>	<b>KaM</b>	<b>MaM</b>	<b>MKM</b>
Asutuse dokumendihalduse juhtimine	-	X	X	-	X
Dokumendihaldussüsteemi toimimise tagamine	-	X	X	-	X
Dokumentide loetelu (liigitusskeemi) koostamine ja ajakohastamine	X	X	X	X	-
Asjaajamiskorra koostamine, ajakohastamine ja järgimise kontrollimine	-	X	X	X	X
Arhiivitöö korraldamine	X	-	X	-	-
Avaliku teabe nõuetekohase töötlemise korraldamine ja kontrollimine	-	X	X	-	X
Juurdepääsupiiranguga teabe nõuetekohase töötlemise korraldamine ja kontrollimine	-	-	X	X	X
Dokumentide säilitustähtaegade järgimisest kinnipidamise kontrollimine	X	X	X	-	-
Dokumentide hävitamiseks eraldamise korraldamine ja kontrollimine	X	-	X	-	X

Tabelist nähtub, et uuringus osalejatel on dokumendihalduse valdkonnas töötamise kogemus omades vähemal või rohkemal määral otsest kokkupuudet asutuse teabe elukäigu planeerimise ning juurdepääsutingimuste korraldamisega. Justiitsministeeriumi, Kaitseministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad juhivad oma asutuses vastavat valdkonda. **Kolmanda** küsimusega kaardistas autor uuringus osalejate tööstaaži antud ametikohal. Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajal jääb vastav staaž kolme kuni viie aasta vahele, ülejäänud küsitluses osalejatel on see üle viie aasta. (vt Joonis 1).



Joonis 1. Küsitluses osalenute tööstaaž dokumendihalduse valdkonnas

Arvestades eeltoodut saab järeldada, et kõik viis uuringus osalejat omavad dokumendihaldusalast praktilist kogemust ja on uuringu valimina sobivad.

### 3.2. Avaliku teabe seaduse eesmärgi tõlgendamine

Küsimustiku **viienda** küsimusega palub uuringu läbiviija vastajal oma sõnadega kirjutada, mis on tema hinnangul avaliku teabe seaduse eesmärk. Tegemist on kohustusliku vastamist nõudva avatud küsimusega, millele ei anta täiendavaid selgitusi ega juhiseid ning ei seata tähemärgi arvule piiranguid. Seega on vastajal vaba voli esitada oma arvamus/tõlgendus avaliku teabe seaduse eesmärgist.

Lihtsustatult öeldes on avaliku teabe seaduse eesmärk anda üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igäühe juurdepääs tagades seeläbi avaliku võimu läbipaistvus ja kontrollitavus.

Võttes aluseks AvTS §-s 1 esitatud sõnastuse, hindab uuringu läbiviija vastuste vastavust kahele peamisele kriteeriumile:

- teabe avalikustamine, teabele juurdepääsu tagamine ning
- kontroll avalike ülesannete täitmise üle, riigi läbipaistvus.

Kui vastaja on nimetanud eeltoodud kriteeriumitest vähemalt ühe, võib öelda, et seaduse tegelik eesmärk ning vastaja arusaam sellest langevad kokku, kuna teabe avalikustamise või teabele juurdepääsu tingimuste loomine võimaldavad avalikkusel teostada kontrolli avaliku võimu tegevuse üle; avaliku võimu läbipaistvus ja kontroll aga eeldavad teabe avalikustamist.

Parema ülevaate saamiseks koondab autor esitatud vastused tabelisse ning märgib teise veeru lahtritesse, kas vastaja antud hinnang seaduse eesmärgist ja seaduses sätestatu sõnastus langevad kokku või mitte (vt Tabel 2).

Tabel 2. Avaliku teabe seaduse eesmärk vastajate ja seaduses sätestatu sõnastuse võrdluses

Avaliku teabe seaduse eesmärk – vastuste esitus	Esitatud vastuse ja seaduses sätestatu (mitte)kokkulangevus
HTM: „ <i>Ametiasutuste valduses oleva info kättesaadavus, avalikustamine.</i> “	Esitatud vastus ja seaduses sätestatu langevad kokku.
JuM: „ <i>Seaduse eesmärk on muutunud võrreldes sellega, kui seadus 2000. aastal tehti. Siis olid kõik paberkandjal. Üldiselt on eesmärk see, et avalik info oleks kõigile kergesti kättesaadav ja et ei pea neid dokumente teabenõudega küsima. Sellega väheneb asutuse koormus dokumentide väljastamisega. Paljud küsijad aga ei viitsi otsida oma vajalikke dokumente ja nii ikkagi saadetakse küsimusi ja koormatakse postiaadresse. Seadus kohustab aga saabunud kirju registreerima ja neile vastuseid saatma.</i> “	Esitatud vastus ja seaduses sätestatu langevad kokku.
KaM: „ <i>Eesmärk on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse juurdepääsu võimalus ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle.</i> “	Esitatud vastus ja seaduses sätestatu langevad kokku.

Avaliku teabe seaduse eesmärk – vastuste esitus	Esitatud vastuse ja seaduses sätestatu (mitte)kokkulangevus
MaM: „Teha riiki (avalik sektor) läbipaistvamaks, teha teave kergemini kättesaadavamaks.“	Esitatud vastus ja seaduses sätestatu langevad kokku.
MMK: „Läbipaistev riigivalitsemine, et kõik oleks võimalikult avalik. Samas antakse võimalus kaitsta andmeid, seades neile vajadusel juurdepääsupiirangu.“	Esitatud vastus ja seaduses sätestatu langevad kokku.

Saadud tulemus näitab, et küsitluses kõigi viie osaleja poolt antud omasõnalise avaliku teabe seaduse eesmärgi kirjeldus on seaduse tegeliku mõttega kooskõlas. Lisaks märgib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja, et kõnealoleva seadusega on võimalik ka kaitsta andmeid (seades neile juurdepääsupiirangu asutusesiseseks kasutamiseks), mille avalikustamisega kaasneks kahju kas ühiskonnale, riigile, juriidilisele või füüsilisele isikule. Justiitsministeeriumi esindaja kirjeldab olukorda, kus asutus saab teabe automaatsel elektroonilisel viisil avalikustamisega vähendada oma töökoormust; seda aga ainult sel juhul, kui kodanikul on tahtmist avalikuks kasutamiseks mõeldud andmebaasis huvipakkuvat teavet iseseisvalt otsida.

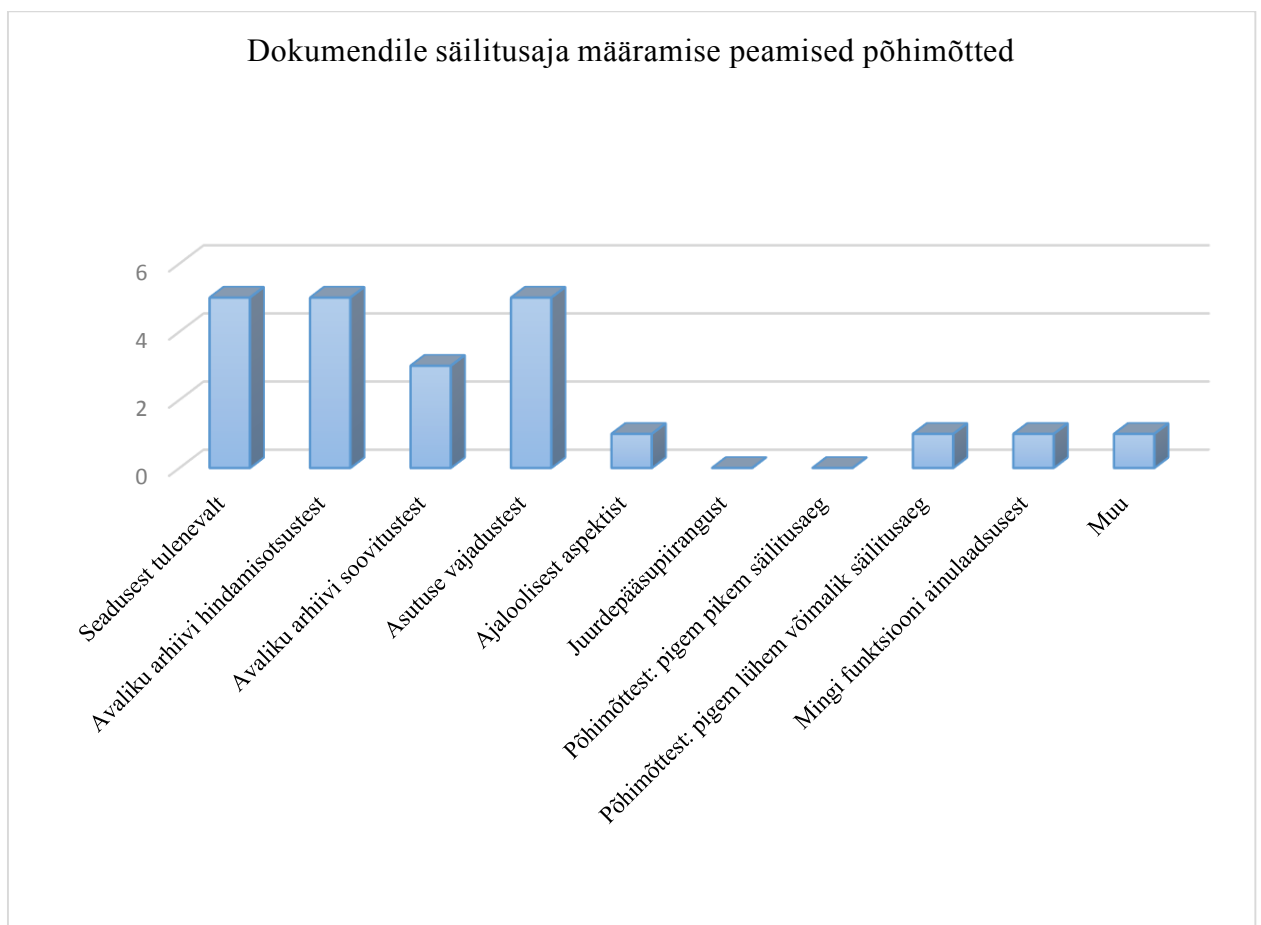
Uuringus osalenud valitsusasutuste dokumendihalduse valdkonna spetsialistid tõlgendavad avaliku teabe seaduse eesmärki kooskõlas seaduses nimetatuga.

### 3.3. Dokumendile säilitustähtaja määramise peamised põhimõtted

Küsimustiku **kuues** ja **seitsmes** küsimus käsitlevad dokumentidele säilitustähtaegade määramist, **kaheksas** juhtkonna kaasatust dokumentide loetelu koostamise protsessis.

**Kuuenda** küsimuse eesmärk on selgitada välja, millised on need peamised säilitustähtaegade määramise kriteeriumid, millest dokumendihalduse valdkonna spetsialist lähtub, ning kas ta arvestab lisa- või kasutusväärtuse hindamisel avaliku teabe seadusest tuleneva avatusele suunatud põhimõttega. Selleks esitab uuringu läbiviija valikvastustega kohustusliku iseloomuga küsimuse: millistest peamistest põhimõtetest lähtute dokumentidele säilitustähtaja määramisel? Valides valikust variandi „Muu“ tuleb kirjutada, mida selle all silmas peetakse. Lisaks võib vabas tekstis kirjeldada, milline nüanss on vastaja jaoks dokumentide loetelu koostamisel olulisim.

Tulemustest (vt Joonis 2) on näha, et kõik vastajad lähtuvad dokumentide säilitustähtaja määramisel kehtestatud normidest (seadustest, avaliku arhiivi hindamisotsustest), aga ka asutuse enda vajadustest. Õigusaktides kehtestatud ja avaliku arhiivi hindamisotsustes nimetatud dokumentide säilitusajad on asutusele kohustuslikuks järgmiseks – seega on saadud tulemus ootuspärane. Asutuse vajadusi üheselt defineerida on keeruline: igas asutuses on vastava ala spetsialistid lähtuvalt funktsioonidest ja seatud prioriteetidest välja selgitanud sarjad, milles sisalduva teabe olemasolu teatud perioodil on oluline mingi fakti tõendamiseks. Asutuse vajadusena võib käsitleda ka joonisel välja toodud ajaloolise aspekti kriteeriumit, kus uuringus osaleja võis silmas pidada nt ministeeriumi mingi valdkonna arengu tutvustamist tulevikus (nt näituse korraldamine). Ajaloolise aspekti tõi esile Kaitseministeeriumi esindaja. Funktsiooni ainulaadsus tähendab, et avalik arhiiv ei hinnanud mingi funktsiooni käigus tekkivaid dokumente arhiiviväärtuslikuks, kuid asutuse spetsialistide arvates on tegemist säilitamist vajava teabega. Funktsiooni ainulaadsuse märkis oluliseks Haridus- ja Teadusministeeriumi spetsialist.



Joonis 2. Dokumendile säilitustähtaja määramise peamised lähtekohad

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kaitseministeeriumi ja Maaeluministeeriumi esindajad peavad oluliseks järgida avaliku arhiivi soovitusi. Põhimõttest „pigem lühem võimalik säilitusaeg“ lähtub Maaeluministeerium. Lühema võimaliku säilitustähtaja põhimõtte järgimine on üks vähem ressursi nõudvamaid meetmeid, kuna säilitusega kaasnev kulu (nt spetsiaalsed ruumid ja personal, serveri maht vms) on väiksem võrreldes nt põhimõttega „pigem pikem säilitustähtaja“. Teisalt võib lühema säilitusaja põhimõtte järgimine olla probleemiks „endiste“ juurdepääsupiiranguga dokumentide avalikustamisel, kuna teave on asutuses juba hävitatud. Justiitsministeeriumi esindaja toob täiendava variandina välja, et säilitustähtaegade määramine sõltub avaliku arhiivi hindamisotsusest („*Sõltub arhiiviväärtusest, mis on RA hindamisotsusega antud.*“). Küsimustikus oli ühe säilitustähtaja kriteeriumi variandina ette antud „avaliku arhiivi hindamisotsustest.“

Tulemused näitavad, et säilitustähtaegade määramisel arvestavad dokumendi lisa- ja kasutusväärtust vaid Kaitseministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad – ühel juhul tuuakse välja ajaloolise aspekti ja teisel juhul mingi funktsiooni ainulaadsuse kriteerium. Vastanuist mitte keegi ei nimetanud oluliseks juurdepääsupiiranguga arvestamist säilitusaja määramisel. Samuti ei toonud mitte ükski vastanutest täiendava variandina välja teabele juurdepääsu tagamise põhimõtet, mis eeldaks säilitusaja määramisel juurdepääsupiirangu kehtivusajaga arvestamist.

**Seitsmenda** kohustusliku iseloomuga avatud küsimusega soovib autor teada saada, kas ja mil määral vastajad arvestavad teabele seatud piirangu kehtivuse aja ja säilitustähtaja vahelise seosega. Regulasioonid, mis otsesõnu kohustaksid dokumendisarjadele säilitustähtaegu määrates juurdepääsupiirangu kehtivusaega jälgima, puuduvad. Seadus kehtestab maksimaalse juurdepääsupiirangu kehtivuse aja ning ütleb, et pärast seda on teave avalik; Rahvusarhiivi juhise järgi peab säilitustähtaja olema optimaalne ning soovitab ühe kriteeriumina hinnata ka dokumendi kasutusvajadust. Seega oleneb „endiste“ piiranguga dokumentide avalikustamine oluliselt asutuse vastava valdkonna spetsialisti tõlgendamisvabadusest.

Uuringus osalejatest mitte keegi ei seosta omavahel teabele seatud piirangu kehtivus- ja säilitustähtaega. Justiitsministeeriumi esindaja väitel käsitletakse piirangu kehtivuse ja säilitustähtaega erinevalt: „*Juurdepääsupiirang ei ole seoses säilitustähtajaga. Need on kaks täitsa erinevat asja ja vaadatakse ka erinevalt.*“ Autor nõustub, et oma olemuselt on tegemist täiesti erinevate tähtaegadega, mille otsene seostatud regulatsioon puudub. Samuti puudub seos sel juhul,



kui säilitusaeg on dokumendisarjale määratud üle 10 aasta või teavet säilitatakse püsivalt. Küll aga muutub tähtaegade omavaheline seos oluliseks, kui sarjale on säilitusajaks määratud kuni 10 aastat ning selles sisalduvad dokumendid on juurdepääsupiiranguga. Samamoodi ei seosta juurdepääsupiirangu kehtivuse aega säilitamise perioodi pikkusega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi dokumendihalduse spetsialist (*„Säilitustähtaeg ei sõltu juurdepääsupiirangust“*) ning Maaeluministeeriumi esindaja (*„Säilitustähtaegade määramine ei sõltu sellest, kas dokument on AK või vastupidi“*). Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja ütleb sõnaselgelt, et säilitustähtaegade määramisel juurdepääsupiirangu tähtaegadega ei arvestata (*„Säilitustähtaegade määramisel ei arvestata juurdepääsupiirangu tähtaegadega“*). Antud vastusest võib järeldada, et olulisimaks peetakse säilitustähtaega, mitte piirangu kehtivuse perioodi. Kaitseministeeriumi dokumendihalduse valdkonna spetsialist ütleb, et kõik ühte sarja registreeritud dokumendid olenemata seatud piirangust säilitatakse samadel tingimustel: *„Kõik vastavasse sarja registreeritud dokumendid on sama säilitustähtajaga. Eristamist ei toimu.“* Antud kommentaar on autori hinnangul igati korrektne: sarjale kehtestatud säilitusaeg kehtib kõikidele sarjas sisalduvatele dokumentidele olenemata seatud piirangust. Antud vastusest ei selgu, kas sarjale säilitustähtaega määraes hinnatakse esmalt, milliseid (kas avalikke ja/või piiranguga) dokumente sari sisaldab, ning seejärel lähtuvalt infovabaduse põhimõttest otsustatakse säilitusaeg.

Saadud tulemused näitavad, et uuringu viiest osalejast neli (Justiitsministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maaeluministeerium ja Haridus- ja Teadusministeerium) ei arvesta säilitustähtaja määramisel juurdepääsupiirangu kehtivuse ajaga. Kaitseministeeriumi esindaja vastusest otseselt ei selgu, kas dokumendisarjale säilitusaja määramisel arvestatakse eelnevalt juurdepääsupiirangu kehtivusajaga või mitte.

Vastavalt avaliku teabe seadusele on asutuse juhil kohustus dokumentide loetelus kehtestada sarjad, millesse võib tekkida juurdepääsupiiranguga dokumente. Selle kohustuse delegerimisõigust juhil ei ole. Küsimustiku **kaheksanda** küsimusega uurib autor, mil määral osaleb asutuse juht dokumentide loetelu väljatöötamise protsessis ning kui oluliseks dokumendihalduse valdkonna spetsialistid seda osalust peavad. Selleks palub uuringu läbiviija esmalt hinnata juhi kaasatuse määra skaalal, milles null tähistab 0% ja kümme 100%, ning seejärel põhjendada oma valikut vabatekstina. Küsimus on vastajatele kohustuslik.

Vastajate hinnangul jääb juhtkonna dokumentide loetelu koostamise protsessis osalemise määr 10-100% vahele. Kõrgeim juhtkonna kaasatus on Kaitseministeeriumis, kus dokumentide loetelu väljatöötamisel oodatakse juhtidelt lisaks dokumendi allkirjastamisele ka sisulist panust. Küsitluses osalenud ministeeriumi esindaja põhjendab: „*Dokumentide loetelu koostamisel küsitakse kogu maja osakonna juhatajatelt ja asekantsleritelt kooskõlastusringi käigus nende arvamusi ja ettepanekuid.*“ Autori hinnangul on struktuuriüksuste ja juhtkonna kaasamine oluline, kuna see võimaldab koostada hästitoimiva ja üksuste vajadusi arvestava dokumendi. Vastusest kahjuks ei selgu, kui tihti toimub loetelu sisuline ülevaataamine. Haridus- ja Teadusministeeriumi dokumendihalduse valdkonna esindaja hindab dokumentide loetelu koostamisel juhtkonna osalemist 30%-ga ja toob välja järgmised tegevused: dokumendi kooskõlastamine ja kinnitamine („*Dokumentide loetelu kooskõlastamine vastavalt ametikoha hierarhiale, kinnitamine*“). Kahjuks vastusest otsesõnu ei selgu, kas kooskõlastamise käigus eeldatakse juhtidelt ka sisulist arvamust. Arvestades, et uuringus osalenud viiest vastajast kolm hindas juhtkonna osaluse kahe ühiku võrra madalamale, järeldab autor, et Haridus- ja Teadusministeeriumi juhtkonnale antakse võimalus dokumentide loetelu koostamisel kaasa rääkida ning seda võimalust on aeg-ajalt kasutanud.

Ülejäänud küsitluses osalejad arvavad, et juhil on dokumentide loetelu koostamisel pigem formaalne roll ning hindavad osaluse määraks 10%. Justiitsministeeriumi esindaja märgib, et juhil ei ole peale dokumentide loetelu formaalse kinnitamiskohustuse rohkem olulist seost ning rõhutab, et loetelu koostamisel peavad esindatud olema dokumendihalduse valdkonna spetsialistid („*Juhtkonnal ei ole loeteluga midagi suurt teha. Nad peavad olema teadlikud, miks loetelu vajalik on ja kui seda muudetakse, siis mis põhjusel. Juhtkonnast kantsler kinnitab käskkirjaga loetelu. Rohkem tal sellega seost pole, sest dokumente ta ei koosta ega salvesta. Ta ei pea teadma, mis funktsioonis või sarjas mõni toimik asub. Loetelu koostamisel peavad aga kindlasti osalema arhivaarid, dokumendihaldurid ja kooskõlastused peavad tulema ka kõikidest struktuuriüksustest*“). Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja sõnul puudub dokumentide loetelu väljatöötamisel juhtkonna kaasamise vajadus: „*Juhtkond osaleb dokumendi kooskõlastusringis ja allkirjastamisel. Sisu tuleb osakondadest ja nende vajadustest. Juhtkond ei tegele väga palju dokumentide loomisega, seepärast pole neid ka loetelu koostamisel kaasatud ning juhtimisega seotud näidisloetelu on Rahvusarhiivist leitav ning ministeeriumile kohandatav.*“ Maaeluministeeriumi esindaja selgitab 10%-list hinnangut järgmiselt: „*Dokumendihaldus saab üldse vähe tähelepanu, dokumentide loetelu koostamisel on kaasatud vaid osakonna juhatajad.*“

Saadud tulemused näitavad, et mida kõrgem on dokumentide loetelu koostamise protsessis osalemise määra väärtus, seda sisulisemat panust juhtkonnalt oodatakse. Kaitseministeeriumi esindaja hindas juhtkonna osaluse dokumentide loetelu väljatöötamisel 100%-liseks ning tõi välja, et juhilt oodatakse dokumendi suhtes ettepanekuid ja arvamusi. Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja hindas juhtkonna kaasamist 30%-ga ning tõi välja, et aeg-ajalt annab juht ka sisulise panuse. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Justiitsministeeriumi dokumendihalduse valdkonna spetsialistide sõnul ei ole juhtkonnal dokumentide loetelu sisulise poolega seost ja nad arvavad, et dokumendi väljatöötamise protsessi ei pea olema kaasatud juht. Mõlema ministeeriumi esindaja hindas juhtkonna osaluse protsendiks 10. Maaeluministeeriumi esindaja hindab juhtkonna kaasamise määra samuti 10%-ga ning arvab, et dokumentide loetelu on juhtkonna jaoks vähetähtis.

### **3.4. Teabe töötlemine juurdepääsupiirangu möödumisel**

Küsimustiku **ühheksas** küsimus käsitleb teabe töötlemise tõlgendamist juurdepääsupiirangu asutusesiseseks kasutamiseks kehtivuse tähtaja möödumisel. Selleks on uuringu läbiviija püstitanud situatsioonülesande, millele esitab lahenduseks rea väiteid palvega valida välja üks, mis on vastaja hinnangul õige. Küsimusele vastamine on kohustuslik.

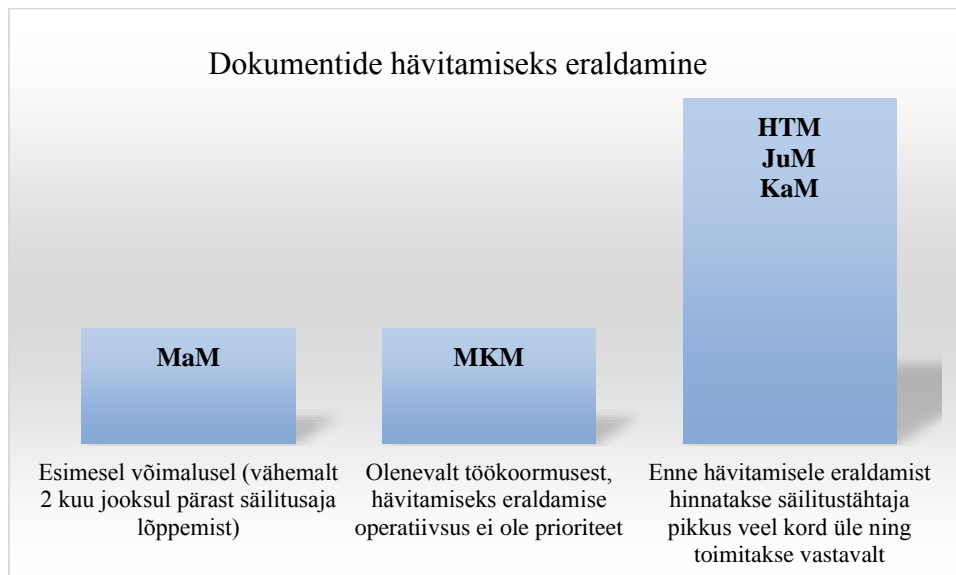
Ülesanne on järgmine: teabele seatud säilitustähtaeg on möödunud, kuid teave ei ole veel hävitatud. Samuti on lõppenud sellele teabele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtaeg. Sellise teabe kohta esitatakse teabenõue – kas asutus peab nõude rahuldama?

Teave, millele kehtestatud juurdepääsupiirangu aeg on möödunud, on avalik. Teabega, millel puudub juurdepääsupiirang ning mis on asutusel olemas, on igaühel õigus tutvuda. Määravaks ei osutu asjaolu, et dokumentide loetelu alusel oleks võinud teave olla hävitatud. Säilitustähtaja saabumisel teabevaldaja ei pea dokumente kohe hävitama, aga võib. Oluline on, et teavet säilitatakse vähemalt sel perioodil, mis dokumentide loetelus on kehtestatud.

Vastanuist kaks (Justiitsministeerium ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) arvab, et teabe väljastamine sõltub konkreetsest teabest ja asutuse otsusest; ülejäänud (Haridus- ja Teadusministeerium, Kaitseministeerium ja Maaeluministeerium) on seisukohal, et, jah, peab, kuna teave ei ole hävitatud ning puuduvad muud piirangud avalikustamisest keeldumiseks.

Seminaritöö raames kaardistas autor ministeeriumite dokumentide loetelude põhjal sarjad, milles sisalduvate dokumentide osas kolmandal osapoolel ei ole võimalik rakendada oma põhiseaduslikku õigust (Rootalu, 2016: 23). Käesoleva uurimuse tulemused näitavad, et Justiitsministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium käsitlevad teabevaldaja „endisi“ juurdepääsupiiranguga dokumente teatud erisusega vaatamata sellele, et tegelikkuses on tegemist teabega, mille avalikkuse eest piiramine ei ole õiguspärane.

**Kümnenda** uurimisküsimusega, millise aja jooksul korraldatakse säilitustähtaja lõppemisel dokumendi hävitamine, kaardistas autor tegevuspraktika dokumentide hävitamiseks eraldamisel. Tulemused on toodud joonisel 3.



*Joonis 3.* Dokumentide hävitamiseks eraldamise korraldamine

Haridus- ja Teadusministeerium, Justiitsministeerium ja Kaitseministeerium hindavad dokumente ning sõltuvalt vajadusest otsustavad eraldi nende hävitamiseks eraldamise või edasise säilitamise. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei pea teabe hävitamist prioriteediks ning tegeleb sellega sõltuvalt töökoormusest. Säilitustähtaja saabumisel hävitab dokumendid esimesel võimalusel vähemalt kahe kuu jooksul Maaeluministeerium. Saadud tulemuste põhjal võib öelda, et juurdepääsupiirangu kehtivuse lõpetanud ja kuni 10-aastase säilitustähtajaga teabega tutvumise võimalikkus sõltub suuresti juhusest, kas taotletav teave on asutusel veel alles.

## **4. TULEMUSTE VÕRDLUS JA TÕLGENDUS**

Peatükis esitab uuringu läbiviija saadud tulemuste omavahelise võrdluse uurimusküsimuste lõikes.

### **4.1. Avaliku teabe seadus ja dokumendihaldus**

Avaliku teabe seaduse eesmärk on anda üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääs tagades seeläbi avaliku võimu läbipaistvus ja tõlgendamine. Eesmärgi elluviimisel on oluline roll dokumendihaldusel, kuna selle kaudu kujundatakse asutuse dokumenteeritud teabe avalikustamise põhimõtted ja nende alusel tehtavad edasised konkreetset toimingud.

Uurimistulemused näitavad, et küsitluses osalenud dokumendihalduse valdkonna spetsialistid tõlgendavad avaliku teabe seaduse eesmärki kooskõlas seaduses nimetatuga.

### **4.2. Avaliku teabe seadus ja dokumendile säilitustähtaja määramine**

Dokumentide elukäigu/-pikkuse planeerimiseks ja erinevate dokumendihalduse protsesside ohjamiseks koostatakse ja kehtestatakse dokumentide loetelu, milles sisalduvad muuhulgas andmed nii dokumentide säilitustähtaja kui ka juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks teavet sisaldavate dokumendisarjade kohta. Säilitustähtaeg on loetelus määratud dokumendisarjale ja see säilitusaeg kehtib selles sisalduvatele dokumentidele. Seadusega ja avaliku arhiivi hindamisotsustega antakse tähtajad, millest vähem teatud liiki dokumente säilitada ei tohi, kauem aga küll. Seega oleneb suuresti dokumentide loetelu koostajate tahtest ja tõlgendusest, kui kaua säilitatakse nt 10-aastase juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet.

Käesoleva töö tulemustest selgub, et dokumentidele säilitustähtaegade määramisel lähtuvad kõik viis vastajat eelkõige õigusaktidest ja avaliku arhiivi hindamisotsustest tulenevatest nõuetest ning asutuse enda vajadustest. Vastanutest mitte ükski ei nimetanud säilitusaja pikkuse määramisel oluliseks arvestada sarjale kehtestatud juurdepääsupiiranguga ega toonud kriteeriumina välja nt avalikkuse huvi, eeskätt just dokumentatsiooni osas, mis teatud ajaperioodil on piiranguga. Küsitluses osalenud ministeeriumite dokumendihalduse valdkonna viiest spetsialistist neli (Justiitsministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Maaeluministeerium ning Majandus- ja

Kommunikatsiooniministeerium) ei pea säilitustähtaja kehtestamisel oluliseks juurdepääsupiirangu kehtivuse ajaga arvestamist ega tunneta nende kahe tähtaja vahel mingisugust seost. Kaitseministeeriumi esindaja vastusest ei selgu, mil määral seostuvad omavahel piirangu kehtivuse aeg ja säilitusperiood. Autori hinnangul võivad nende kahe tähtaja teineteisest eraldi käsitlemise põhjuseks olla erinevad reguleerimisdokumendid: juurdepääsupiirangu kehtivuse aeg on sätestatud avaliku teabe seaduses ja säilitustähtaja määramise kriteeriumid Rahvusarhiivi juhises. Seadus kehtestab maksimaalse juurdepääsupiirangu kehtivuse aja ning sätestab, et pärast seda on teave avalik. Rahvusarhiivi juhise ütleb, et säilitustähtaeg peab olema optimaalne ning soovib ühe kriteeriumina hinnata ka dokumendi kasutusvajadust. Selline seadusandja poolt antud otsustusvabadus „endiste“ juurdepääsupiiranguga dokumentide haldamisel võib pöörduda „halli ala“ tekkega.

Avalikke ülesandeid täitvatel asutustel on kohustus anda informatsiooni oma tegevuse kohta igatüüpi, kes seda vajab. Info väljaandmise kohustus ei laiene nendele andmetele, millele on seadusega kehtestatud piirangud. Arvestades uuringu tulemusi ja eeltoodud analüüsi võib väita, et antud uuringus osalenud valitsusasutuste dokumendihalduse valdkonna spetsialistid ei toeta dokumentidele säilitustähtaegu kehtestades piisaval määral avaliku teabe seaduse eesmärki, kuna avaliku sektori teabe teatud osa suhtes ei ole võimalik rakendada üht põhiõigust – teabe saamise õigust. Hinnangu andmisel tugineb autor asjaolule, et mitte ükski vastaja ei toonud säilitustähtaja määramise kriteeriumina välja juurdepääsupiiranguga arvestamist ega nimetanud täiendava variandina avalikkuse huvi.

#### **4.3. Avaliku teabe seadus ja teabe töötlemine juurdepääsupiirangu kehtivuse lõppemisel**

Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud on kohustatud isiku nõudmisel andma informatsiooni oma tegevuse kohta. Teabele juurdepääs võimaldatakse kas teabe avalikustamisega (nt asutuse kodulehel) või teabenõude täitmisega. Teabenõue on teabenõudja poolt esitatud taotlus teabe saamiseks. Teabenõude võib esitada nii suuliselt kui kirjalikult olenemata nõude edastamise viisist. Samuti ei pea teabenõudja oma nõuet põhjendama. Isiku tuvastamine peab otseselt olema võimalik vaid sel juhul, kui isik taotleb juurdepääsu kas enda või teise isiku delikaatsetele eraelulistele andmetele.

Teabevaldaja kohus on hinnata, kas teabenõue puudutab juurdepääsupiiranguga informatsiooni, kas teabenõudja on õigustatud taotletavat informatsiooni saama (isikuandmete puhul), kas teabenõudest selgub, mida küsitakse, ning kas nõue on täidetav taotletud viisil. Kui asutusel on taotletav teave olemas ja selle teabe suhtes ei kehti juurdepääsupiirangud ning teabenõudjal on õigus seda teavet saada, tuleb nõue rahuldada. Teabe olemasolul ei arvestata tema säilitusaega, mis tähendab, et vaatamata dokumentide loetelus kehtestatud säilitustähtaja saabumisele teatud dokumendi suhtes, tuleb nõude rahuldamisel lähtuda teabe olemasolust; „teoreetiliselt võiks teave olla hävitatud“ pole argumendina teabenõude rahuldamata jätmisel asjakohane ega õiguspärane. Säilitustähtaja eesmärk on määratud perioodil teabe olemasolu tagamine, mitte kohene hävitamine tähtaja saabumisel.

Teabele saab kehtestada juurdepääsupiirangu asutusesiseseks kasutamiseks kuni viieks aastaks (v.a isikuandmete kaitse puhul). Kui juurdepääsupiirangu põhjus püsib, võib piirangu tähtaega pikendada veel viie aasta võrra. Seega saab avaliku teabe seaduse alusel seatud juurdepääsupiirang kehtida maksimaalset 10 aastat, pärast mida on tegemist avaliku teabega, mille osas on isikul nõudeõigus sellega tutvumiseks.

Käesoleva uuringu tulemused näitavad, et küsimustikule vastanud asutused käsitlevad dokumente, millele kehtestatud juurdepääsupiirangu asutusesiseseks kasutamiseks tähtaeg on lõppenud, avalikena ning väljastavad isikule teabenõude korras. Vastanuist kaks (Justiitsministeerium ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) küll arvasid, et „endised“ juurdepääsupiiranguga dokumendid vajavad täiendavat ülevaatamist ning taotletava teabe väljastamise või mitteväljastamise osas tuleb teha eraldi otsus, kuid autori hinnangul antud juhul ei ole asutusesisene otsus teabenõude rahuldamisest keeldumiseks õiguspärane. Kui teabele seatud juurdepääsupiirangu kehtivus (koos viieaastase pikendamisega) lõpeb, muutub teave avalikuks ning asutus peab tagama sellele juurdepääsu.

Arvestades autori seminaritöö uuringu tulemusi (Rootalu, 2016: 23) ja eeltoodud analüüsi võib väita, et antud uuringus osalenud valitsusasutuste dokumendihalduse spetsialistid üldjuhul toetavad avaliku teabe seaduse eesmärki, tagades teabele, millele kehtestatud piirangu periood on möödunud, juurdepääsu. Määravaks osutub, kas dokumendid, mille juurdepääsupiirangu kehtivuse aeg on möödunud, on asutusel alles.

## **5. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD**

Käesolevas peatükis esitab autor saadud tulemuste põhjal järeldused ja teeb ettepanekud põhiõigusliku riive vähendamiseks kasutades dokumendihalduslikke meetmeid.

### **Dokumendihalduse valdkonna spetsialisti tõlgendus avaliku teabe seaduse eesmärgist**

Uuringus osalejad tõid omasõnaliselt kirjelduses seaduse eesmärgina välja avalikkuse kontrolli avalike ülesannete täitmise üle, läbipaistva riigivalitsemise, üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele juurdepääsu tagamise ja juurdepääsupiiranguga andmete kaitse. Eelnevast nähtub, et valitsusasutuste dokumendihalduse valdkonna spetsialistid mõistavad avaliku teabe seaduse eesmärki selliselt, nagu seaduseandja on seda sätestanud ja selgitanud. Arvestades uuringus osalejate kogemust dokumendihalduse valdkonnas ning saadud tulemust on autoril alust eeldada, et valitsusasutuste dokumendihalduslikud otsused ja tegevused toetavad avaliku teabe seaduse eesmärgi saavutamist.

### **Dokumendihaldusalased praktilised teabe avatusele suunatud tegevused**

Dokumentide loetelu on vahend, mille alusel asutuses realiseeritakse dokumendihaldusalased erinevad tegevused, nagu näiteks dokumendi registreerimine ja dokumendi liigitamine mingisse sarja, millele on määratud kindel säilitustähtaeg ja juurdepääsutingimused. Dokumendi kuuluvusest mingisse sarja oleneb oluliselt tema edasine kasutus ja elukäik. Sarjadele juurdepääsupiirangu määramise õigus on ainult asutuse juhil. Teatud osale dokumenteeritud teabele on erinevates õigusaktides ja avaliku arhiivi hindamisotsustes antud ette tähtajad, millest vähem ei ole dokumentide säilitamine lubatud; ülejäänud dokumentatsioonile säilitusaja määramine on asutuse pädevuses. Seega on vastava valdkonna spetsialistil suhteliselt suur otsustusõigus tema valduses oleva teabe juurdepääsutingimuste üle.

Saadud tulemused näitavad, et kõik uuringus osalenud ministeeriumide dokumendihalduse spetsialistid mõistavad ja saavad aru riigi avatusele suunatud põhimõttest ning selle alusel välja antud avaliku teabe seaduse eesmärgi mõttest, kuid ei kasuta oma valdkonna vahenditega ära kõiki võimalusi vähendamaks põhiõiguslikku riivet informatsiooni saamisel.



Säilitustähtaja määramisel lähtuvad kõik vastajad õigusaktidest ja avaliku arhiivi hindamisotsustest tulenevatest nõuetest ning asutuse enda vajadustest. Kaitseministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Maaeluministeeriumi esindajad nimetavad säilitusaja määramisel arvestatavaks kriteeriumiks ka avaliku arhiivi soovitusi; Maaeluministeerium peab oluliseks põhimõtet, pigem lühem võimalik säilitusaeg. Mitte keegi küsitluses osalenutest ei too säilituskriteeriumina välja juurdepääsupiirangu kehtivusajaga arvestamist või avalikku huvi.

Regulatsioonid, mis otsesõnu kohustaksid dokumendile säilitustähtaega määrates teabele seatud juurdepääsupiirangu kehtivusajaga arvestama, puuduvad. Saadud tulemused näitavad, et mitte keegi uuringus osalenutest ei tee avalikke dokumente ja juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks dokumente sisaldavatele sarjadele säilitustähtaja määramisel erisusi ega arva, et nende vahel on seos.

Lähtuvalt eeltoodud tulemustest säilitustähtaja kriteeriumite valikul ja juurdepääsupiirangu kehtivuse aja arvestamist säilitusaja määramisel ning toetudes autori seminaritöös saadud tulemile võib järeldada, et teabe säilitusaja pikkuse määramisel ei pea mitte ükski küsitluses osaleja juurdepääsupiiranguga teabe hilisemat, kui piirangu kehtivuse aeg on möödunud, avalikkusele tutvumisvõimaluse andmist oluliseks ega näe nendel kahel erineval tähtjal omavahelist seost arvestades avaliku teabe seaduse eesmärki.

Avalikke ülesandeid täitvatel asutustel on kohustus anda informatsiooni ja kaitsta teavet, millele on seadusega kehtestatud juurdepääsupiirangud. Piiranguga põhjustatud põhiõiguse riive legitiimsuse hindamisel tuleb arvestada juurdepääsupiirangu (riive) seaduslikkuse (lubatavuse) ja eesmärgipärasusega; riive ja selle eesmärgi vahel peab aga valitsema proportsionaalne tasakaal.

### **Ettepanekud teabe saamise õiguse riive vähendamiseks**

Kogu avalike ülesannete täitmisega seotud asutuste teabehaldus alates informatsiooni loomisest ja saamisest kuni selle kasutamise-, säilitamise- ja hävitamistingimusteni välja on reguleeritud erinevate õigusaktide ja (soovituslike) juhistega, nt Andmekaitse Inspektsiooni avaliku teabe seaduse üldjuhend on asutustele kohustuslikuks järgimiseks, Rahvusarhiivi säilitustähtaja määramise ja arhivaalide hävitamise juhend sisaldab nii kohustuslikke kui soovituslikke sätteid (vt ptk 1.3 ja 1.4).

Kehtiv regulatsioon võimaldab põhiseaduse § 44 lg 2 absoluutset täitmist, kui dokumendihalduses tehtavates otsustes ja toimingutes arvestatakse igakülgsest selle eesmärgi saavutamist. Lähtudes uurimistulemustest teeb autor järgmised ettepanekud:

- juhtida riigisektori asutuste dokumendihalduse valdkonna spetsialistide tähelepanu juurdepääsupiiranguga dokumentatsiooni sellisele säilitustähtaja pikkusele, mis põhjustab teabe avalikuks saamise võimatuse (nt seisuga 01.10.2015 oli Kaitseministeeriumi dokumentide loetelu 256 sarjast/allsarjast 73 sarja juurdepääsupiirangu ja 10-aastase säilitustähtajaga (Rootalu, 2016: 20), mis tähendab, et neis sarjades sisalduvad dokumendid on võimalik enne avalikustamise tingimuste saabumist hävitada) ning soovitada teabele säilitusaegade määramisel arvestada juurdepääsupiirangu kehtivusajast tulenevate erisustega;
- kohustada dokumentidele säilitustähtaja pikkuse määramisel arvestama juurdepääsupiirangu asutusesiseseks kasutamiseks kehtivusajaga tagamaks teabe saamise eesmärgi kandvat põhiõigust. Samuti oleks sellisel puhul kogu avaliku sektori dokumenteeritud teave käsitletud ühtsetel alustel. Praegu on avalikkusel võimalus tutvuda „endise“ juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks teabega ainult siis, kui sellele on kehtestatud nt 10 aastast pikem säilitustähtaeg või teabele on avaliku arhiivi poolt antud arhiiviväärtus; ülejäänud sellise teabega tutvumisvõimalus sõltub suuresti asutuse suvaotsusest, mis ei ole demokraatliku õigusriigi seisukoha ja avatud ühiskonna põhimõttega kooskõlas;
- Andmekaitse Inspektsioonil analüüsida (nt paari ministeeriumi) juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks teavet, mille säilitamisaeg on kuni 10 aastat, ja hinnata, kas nt paari aasta võrra pikema dokumentide säilitamiskohustusega kaasnev kulu asutusele on põhiõigusliku riive suhtes põhjendatud.

## KOKKUVÕTE

Lõputöö on kirjutatud teemal „Teabe käitlemine pärast juurdepääsupiirangu kehtivusaja lõppemist“. Teema valikul oli ajendiks autori seminaritöö raames läbi viidud uuring, mis tuvastas, et ministeeriumite dokumentide loetelu sarjadest on ca 11% sellised, milles sisalduva teabe osas isikul puudub teoreetiline võimalus põhiseadusest tuleneva informatsiooni saamise õiguse rakendamiseks. Lähtudes eelnevast on sõnastatud lõputöö eesmärk ja püstitatud uurimisküsimused. Valdkond on huvitav, kuna toob välja otsesed seosed dokumendihalduse valdkonna tegevuste ja isiku ühe põhiõiguse – informatsiooniõiguse – vahel ning autorile teadaolevalt ei ole seda teemat Eestis varem analüüsitud.

Töö eesmärgi täitmiseks viidi ministeeriumite dokumendihalduse valdkonna spetsialistide seas läbi küsitlus. Saadud tulemused näitasid, mil määral valitusasutuste dokumendihalduse spetsialistid arvestavad dokumentide loetelu kui olulisima teabehaldust käsitleva dokumendi koostamisel teabe saamise õiguse põhimõttega.

Töö teoreetilises osas kirjeldati informatsioonivabaduse põhimõtteid, juurdepääsupiirangu seadmise võimalusi ja tingimusi ning dokumentide säilitustähtaegade määramise kriteeriume ja olulisust teabele juurdepääsu tagamise seisukohast. Uurimistöö analüüsist selgus, mil viisil seostuvad omavahel isiku põhiõigus teabele ja dokumendihalduse tegevuspraktika dokumentidele säilitustähtaja määramise näitel.

Uuringu tulemusena said vastused töös püstitatud uurimisküsimused. Selgus, et ministeeriumite dokumendihalduse valdkonna spetsialistid tõlgendavad avaliku teabe seaduse eesmärki kooskõlas seaduses nimetatuga, kuid eesmärgi saavutamiseks ei rakenda dokumendihalduslikke meetmeid piisaval määral. Seetõttu võib osa avaliku sektori teabest jääda alatiseks avalikkuse eest varjatuks, kuna selle teabe hävitamine toimub enne juurdepääsupiirangu kehtivusaja lõppemist. Autori arvates ei ole aga demokraatliku õigusriigi seisukohalt ega avatud ühiskonna põhimõtteid arvestades aktsepteeritav selline olukord, kus riigisektori teabe teatud osale rakendatakse meetmeid, mis suurendavad põhiõigusliku riive ulatust, kuigi kehtiv regulatsioon võimaldaks seda vältida.

Autor esitas töös kolm ettepanekut, mille abil saaks dokumendihaldusalaste toimingute kaudu teabe saamise õiguse riive ulatust vähendada:

- juhtida riigisektori asutuste dokumendihalduse valdkonna tähelepanu juurdepääsupiiranguga dokumentatsiooni sellisele säilitustähtaja pikkusele, mis põhjustab teabe avalikuks saamise võimatuse (nt seisuga 01.10.2015 oli Kaitseministeeriumi dokumentide loetelu 256 sarjast/allsarjast 73 sarja juurdepääsupiirangu ja 10-aastase säilitustähtajaga (Rootalu, 2016: 20), mis tähendab, et neis sarjades sisalduvad dokumendid on võimalik enne avalikustamise tingimuste saabumist hävitada) ning soovitada teabele säilitusaegade määramisel arvestada juurdepääsupiirangu kehtivusajast tulenevate erisustega;
- muuta kohustuslikuks dokumentidele säilitustähtaja pikkuse määramisel juurdepääsupiirangu asutusesiseks kasutamiseks kehtivusajaga arvestamine, tagades seeläbi avaliku sektori dokumenteeritud teabe käsitlemise ühtsetel alustel ja vähendades põhiõiguse riive ulatust;
- Andmekaitse Inspeksioonil analüüsida juurdepääsupiiranguga teavet, mille säilimisajaks on määratud kuni 10 aastat, ja hinnata, kas nt paari aasta võrra pikema dokumentide säilitamiskohustusega kaasnev kulu asutusele on põhiõiguse riive suhtes põhjendatud.

Antud uurimus on abiks dokumendihalduse spetsialistile vastava valdkonna korrastamisel; samuti võib uuring anda pädevatele järelevalveasutustele ülevaate võimalikest kitsaskohtadest riigiasutuste teabe avalikustamise põhimõtte järgimise tõlgendamisel.

Autor tänab küsitluses osalejaid konstruktiivsete vastuste ning lõputöö juhendajat asjalike suuniste ja panustatud aja eest.

## SUMMARY

This study is written on the theme “Handling of a Document After the Expiry of its Access Restriction”. The theme was inspired by a survey conducted by the author for a seminar project, which revealed that among the list of documents series of ministries approximately 11% are such where, in relation to the data contained therein, a person has no theoretical possibility to exercise the constitutional right of getting information. Based on the above, the objective of the study was formalised and the research questions posed. It is an interesting theme, as it highlights the direct connections between the activities in the area of document management and one of the fundamental rights of a citizen – the right to information – and as far as the author knows, this theme has not been analysed previously in Estonia.

In order to fulfil the objective of the study, a survey was conducted among document management specialists at the ministries. The results revealed, to what extent the document management specialists of government institutions take into account in the compilation of a list of documents, as the most important document of information management, the principle of obtaining information.

The theoretical part of the work described principles of information freedom, possibilities and conditions for imposing access restrictions, and the criteria and importance of setting expiry terms for documents from the perspective of granting access to the data. The analytical part of the research project revealed the connection between the fundamental personal right to information and the practices of document management based on the example of setting expiry terms for documents.

The work resulted in answers being obtained for the research questions posed. It was revealed that the document management specialists of ministries interpret the objective of the Public Information Act in compliance with the provisions of the Act, but do not implement measures of document management sufficiently to achieve the objective. As a result, some public sector information may remain permanently concealed for the public, as the information is destroyed before the expiry of the access restriction. According to the author, however, from the perspective of both the rule of law and the principles of an open society, the situation where measures

increasing constitutional infringement are applied to a part of the data of the state sector, where the applicable regulation permits it to be avoided, is not acceptable.

The author gave three propositions in their work, which would help to reduce the infringement of the right to obtain data through operations of document management:

- To call out the public sector to that retention term of a document access restriction that permits information to be destroyed before the expiry of the access restriction, and to recommend to take into account distinctions of the access restriction term when determining the retention term of a document;
- To make it compulsory for state institutions to take into account the term of the restriction for internal use when determining the retention term of a document, thereby ensuring the handling of the documented information of the public sector on unified terms and reducing the extent of the infringement of a fundamental right;
- To have the Data Protection Inspectorate analyse data with access restriction, the retention period of which is up to 10 years, and to assess whether the cost related to extending the retention term of the documents by, e.g., a few years, would be justified in relation to the infringement of a fundamental right.

The research would benefit document management specialists in the organisation of their respective field; the research could also give an overview to the competent supervisory bodies on the potential deficiencies in the interpretation of state institutions' obligation regarding the disclosure of information.

The author thanks the participants of the survey for the constructive answers provided and the adviser of the study for the guidelines given and time invested.

## KASUTATUD KIRJANDUS

- Aitsam, B. (2015). *Juurdepääsupiirangute seadmine dokumentidele ministeeriumite avalikes dokumendiregistris*. Lõputöö. Tartu Ülikool.
- Alexy, R. (2001). Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica eriväljaanne*, 5-96.
- Andmekaitse Inspektsioon. (2010-2016). *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. Tallinn.
- Andmekaitse Inspektsioon. (2012). Riigi läbipaistvuse tagab avatud mõttelaad. Tallinn. Kasutatud 22.04.2016 <http://www.aki.ee/et/uudised/meediakajastus/riigi-labipaistvuse-tagab-avatud-mottelaad>
- Arhiivieskiri (RT I, 13.01.2015, 21). Kasutatud perioodil 22.04.-15.05.2016 <https://www.riigiteataja.ee/akt/113012015021>
- Arhiiviseadus (RT I, 12.07.2014, 28). Kasutatud perioodil 22.04.-15.05.2016 <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012016006> (§ 2 lg 2 ja 3) (08.11.2015)
- Aule, K. (2002). Riigisaladus – kas „salajane õigus“? Informatsioonivabaduse loomulikust piirist. *Juridica*, 5, 303-311.
- Avaliku teabe seadus (RT I, 12.07.2014, 33). Kasutatud perioodil 22.04.-15.05.2016 <https://www.riigiteataja.ee/akt/1060120160073>
- Bunyan, T. (2010). Access to documents – freedom of information „could fuel public discussion“. *Global Media Journal: Indian Edition*, 1, 74-79.
- Duijersloot, T.P.W. (2010). European Restrictions on the Application of National Provisions Concerning Access to Documents in Cases With a European Dimension. *Review of European Administrative Law*, 3(1), 113-127.
- Euroopa Ühenduse asutamisleping. EÜT C 325. Konsolideeritud versioon. Kasutatud perioodil 22.04.-15.05.2016 <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/ce32120061229et00010331.pdf>
- Kosciejew, M. (2016). Establishing a Duty to Document: The Foundation for Access to Information. *Information Management*, 50(3), 34-37.
- Kuhi, K. (2014). *Dokumentide avalikustamine kohalike omavalitsuste dokumendiregistris*. Lõputöö. Tartu Ülikool.
- Maruste, R. (2004). *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse*. Tallinn.
- Nõmper, A., Tikk, E. (2007). *Informatsioon ja õigus*. Tallinn.
- PS Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. (2012). Paragrahv 44. Kasutatud 22.04.2016 <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-44/>
- Rahvusarhiiv. (2009). *Dokumendi- ja arhiivihaldus*. Tartu.

- Rahvusarhiiv. (2008). *Säilitustähtaja määramine ja arhivaalide hävitamine*. Tartu.
- Riigikohus (19.03.2009). *Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsus asjas nr 3-4-I-17-08*.
- Rootalu, A. (2016). *Teabe saamise õiguse riive ministeeriumite dokumentide loetelude alusel*. Seminaritöö. Tartu Ülikool.
- Tikk, E. (2004). *Informatsioonilise enesemääratlemise rahvusvahelis-õiguslik raamistik, sisustamine Eesti õiguses ja selle praktilisest kohaldamisest veebikeskkonnas*. Magistritöö. Tartu Ülikool.
- Tiks, M. (2013). *Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalikes omavalitsustes*. Lõputöö. Tartu Ülikool.



# LISA

## Dokumentide loetelu koostamine – küsimustik

Olen Tartu Ülikooli infokorralduse eriala 3. kursuse tudeng, kes on seadnud oma lõputöö eesmärgiks uurida, millest lähtuvalt otsustatakse ministeeriumites juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks teavet sisaldavate dokumendisarjade säilitustähtajad.

Käesolev küsimustik on mõeldud dokumendihalduse eest vastutajatele, kelle tööülesannete hulka kuulub muuhulgas dokumentide loetelu koostamine, avaliku ja juurdepääsupiiranguga teabe nõuetekohase töötlemise korraldamine ja kontroll ning dokumentide hävitamiseks eraldamise tagamine.

Küsimusi on kokku 12, millest osa on avatud ja osa valikvastustega. Kogutud andmeid analüüsitakse ja võrreldakse omavahel, konkreetse vastaja isikut uuringus ei nimetata.

Täna tagasiside eest!

1. Ministeerium, mida esindate?\*

2. Teie töö vastutusvaldkonda kuulub:\*

*Võib valida mitu varianti*

- ☐ Asutuse dokumendihalduse juhtimine
- ☐ Dokumendihaldussüsteemi toimimise tagamine
- ☐ Dokumentide loetelu (liigitusskeemi) koostamine ja ajakohastamine
- ☐ Asjaajamiskorra koostamine, ajakohastamine ja järgimise kontrollimine
- ☐ Arhiivitöö korraldamine
- ☐ Avaliku teabe nõuetekohase töötlemise korraldamine ja kontrollimine
- ☐ Juurdepääsupiiranguga teabe nõuetekohase töötlemise korraldamine ja kontrollimine
- ☐ Dokumentide säilitustähtaegade järgimisest kinnipidamise kontrollimine
- ☐ Dokumentide hävitamiseks eraldamise korraldamine ja kontrollimine

3. Kui kaua olete oma töökohal töötanud?\*

- ☐ Vähem kui 1 aasta
- ☐ 1-3 aastat
- ☐ 3-5 aastat
- ☐ Rohkem kui 5 aastat

4. Kas kogu dokumenteeritud teabele on Teie asutuses kehtestatud säilitustähtajad?\*

- ☐ Jah
- ☐ Ei

Kui „Ei“, siis, palun, täpsustage lühidalt, millist liiki teabele ei ole.

5. Mis on Teie hinnangul avaliku teabe seaduse eesmärk?\*

6. Millistest peamistest põhimõtetest lähtute dokumentidele säilitustähtaja määramisel?\*

*Võite valida mitu varianti.*

- ☐ Seadusest tulenevalt
- ☐ Avaliku arhiivi hindamisotsustest
- ☐ Avaliku arhiivi soovitud test
- ☐ Asutuse vajadustest
- ☐ Ajaloolisest aspektist
- ☐ Juurdepääsupiirangust
- ☐ Põhimõttest: pigem pikem säilitusaeg
- ☐ Põhimõttest: pigem lühem võimalik säilitusaeg
- ☐ Mingi funktsiooni ainulaadsusest
- ☐ Muu:

Mis on Teie hinnangul olulisim, mida dokumentide loetelu koostamisel silmas pidada?

7. Kuidas eristatakse Teie organisatsioonis avalikke dokumente ja juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks dokumente sisaldavatele sarjadele säilitustähtaegade määramise põhimõtteid?\*

8. Mil määral on asutuse juhtkond kaasatud dokumentide loetelu koostamise protsessi?\*



Palun kirjeldage, milles osalus/kaasatus eelkõige väljendub või mis põhjusel juhtkond antud valdkonnas kaasa ei räägi?

9. Teabele seatud säilitustähtaeg on möödunud, kuid teave ei ole veel hävitatud. Samuti on lõppenud ka sellele teabele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtaeg. Sellise teabe kohta esitatakse teabenõue – kas asutus peab nõude rahuldama?\*

- ☐ Ei pea, sest küsitud teave võiks olla sama hästi kui hävitatud
- ☐ Ei pea, sest teave oli juurdepääsupiiranguga
- ☐ Kui säilitustähtaeg on lõppenud, siis teavet ei pea väljastama
- ☐ Teabe väljastamine sõltub konkreetsest teabest ning asutuse otsusest
- ☐ Jah peab, kuna teave ei ole hävitatud ning puuduvad muud piirangud avalikustamisest keeldumiseks

10. Kui dokumendile kehtestatud säilitusaeg on lõppenud, siis millise aja jooksul korraldatakse selle hävitamiseks eraldamine?\*

- ☐ Esimesel võimalusel (vähemalt 2 kuu jooksul pärast säilitusaja lõppemist)
- ☐ Olenevalt töökoormusest, hävitamiseks eraldamise operatiivsus ei ole prioriteet
- ☐ Hävitamiseks eraldamine sõltub konkreetsest teabest
- ☐ Hävitamiseks eraldamine sõltub teabele kehtestatud juurdepääsupiirangust ning avalikkuse huvitatusest
- ☐ Enne hävitamiseks eraldamist hinnatakse säilitustähtaja pikkust veel kord üle ning toimitakse vastavalt

11. Milline alljärgnevatest põhimõtetest iseloomustab teie organisatsiooni kõige paremini?\*

- ☐ Teabehalduses on kõige olulisem pidada kinni kehtivast õigusest
- ☐ Teabehalduses on kõige olulisem teadmishajaduse põhimõtte järgimine
- ☐ Oluline on organisatsiooni hea teabehaldus ja avatus ühikonnale

12. Kas riik eksisteerib kodaniku või kodanik riigi jaoks?

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, **Aivi Rootalu**

(sünnikuupäev: 02.01.1978)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

**Teabe käitlemine pärast juurdepääsupiirangu kehtivusaja lõppemist,**  
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on **Halliki Harro-Loit, PhD,**

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 24.05.2016